

Le déficit budgétaire fédéral : une appréciation

Yvan Stringer

Volume 61, numéro 4, décembre 1985

URI : <https://id.erudit.org/iderudit/601352ar>

DOI : <https://doi.org/10.7202/601352ar>

[Aller au sommaire du numéro](#)

Éditeur(s)

HEC Montréal

ISSN

0001-771X (imprimé)

1710-3991 (numérique)

[Découvrir la revue](#)

Citer cette note

Stringer, Y. (1985). Le déficit budgétaire fédéral : une appréciation. *L'Actualité économique*, 61(4), 531–537. <https://doi.org/10.7202/601352ar>

*Le déficit budgétaire fédéral : une appréciation**

Yvan STRINGER

École des Hautes Études commerciales

Plusieurs arguments ont été avancés à l'encontre d'une politique de réduction du déficit fédéral canadien. Convaincants à première vue, ils résistent toutefois assez mal à l'analyse. On peut les regrouper en deux catégories : les arguments relatifs à la mesure du problème budgétaire et les arguments relatifs aux conséquences des déficits.

LA MESURE DU PROBLÈME

Le déficit

Il est bien connu que les résultats budgétaires d'un gouvernement sont trompeurs. Pour bien les évaluer, il est nécessaire de leur apporter un certain nombre de corrections à caractère analytique. À n'en pas douter, le déficit fédéral est en partie conjoncturel et, selon le raisonnement conventionnel, cette portion du déficit est appelée à disparaître d'elle-même avec le retour à un niveau d'activité économique soi-disant normal. Alors qu'il avait oscillé entre \$7 et \$11 milliards de 1977 à 1981, le déficit fédéral, sur la base des comptes nationaux, a brusquement augmenté à \$20 milliards en 1982, au moment où l'économie canadienne connaissait sa pire récession de l'après-guerre (voir le tableau ci-joint). Selon les estimations du ministère des Finances, le déficit conjoncturel était de l'ordre de \$11 milliards en 1983.

Une autre portion du déficit est illusoire et tient au fait que la comptabilité gouvernementale ne reflète pas la baisse de la valeur réelle de la dette fédérale résultant de l'inflation. Depuis 1979, cette correction inflationniste des données budgétaires a pour conséquence d'amputer le déficit observé d'une tranche variant entre \$3 et \$6 milliards.

* Communication présentée au 25^e Congrès de la Société canadienne de science économique, tenu à l'Université du Québec à Chicoutimi, 22-24 mai 1985.

Cette double correction permet de transformer le déficit mesuré en déficit structurel nettement plus modeste. Ainsi, le déficit de \$7 milliards encouru en 1981 est converti en surplus structurel de \$700 millions. Les déficits subséquents de \$20 et \$24 milliards sont transformés en déficits structurels de seulement \$6 et \$10 milliards.

Selon le point de vue conventionnel, c'est le déficit structurel corrigé de l'inflation qui doit retenir l'attention, parce qu'il s'agit d'un déficit permanent qui subsisterait même à un niveau d'emploi élevé, compte tenu de la structure existante des impôts et des dépenses gouvernementales. Le problème du déficit fédéral serait donc beaucoup moins sérieux qu'il n'y paraît à première vue.

Si le solde structurel servait uniquement à évaluer la politique discrétionnaire, le choix du taux de chômage moyen ou de plein-emploi influencerait peu l'analyse, qui porterait alors sur les *variations* du solde structurel. Mais on utilise aujourd'hui couramment le *niveau* du solde structurel pour évaluer la situation financière du gouvernement. Le choix de la situation de référence est alors crucial.

Si le solde structurel doit mesurer la composante permanente du solde mesuré et le solde conjoncturel sa composante temporaire, il serait logique d'utiliser comme situation de référence un niveau d'activité économique susceptible d'être réalisé sur une base régulière. On peut donc s'interroger sur le caractère temporaire d'un déficit conjoncturel, dont l'estimation suppose comme taux de chômage moyen (7%)¹ un taux qui, depuis 10 ans, n'a été réalisé qu'avec un taux d'inflation élevé et qui, selon les prévisions, est un peu susceptible d'être à nouveau atteint avant une dizaine d'années. Un déficit appelé à durer pendant une quinzaine d'années peut difficilement être considéré temporaire. Malheureusement, un taux de chômage de 7% apparaît davantage comme un objectif difficile à réaliser que comme une situation normale.

Mais même si on accepte les estimations du Ministère, elles ne sont guère rassurantes. Le déficit conjoncturel de 1984 ne devrait normalement pas excéder celui de 1983 (\$11 milliards), compte tenu de la reprise économique. La correction inflationniste ne devrait pas changer significativement (\$3 milliards) : si la dette nominale a continué d'augmenter, le taux d'inflation a diminué. Or le déficit fédéral était de \$30 milliards en 1984; cela laisse un déficit structurel corrigé de l'inflation de l'ordre de \$15-16 milliards.

Le solde structurel se serait donc dégradé de \$17 milliards depuis 1981. Sur la même période, le déficit observé s'est accru de \$23 milliards.

1. Ministère des Finances, *Le déficit fédéral mis en perspective* avril 1983.

Environ 75% de l'augmentation du déficit fédéral serait donc lié à l'évolution du solde structurel. Les ajustements analytiques habituellement effectués pour minimiser le problème du déficit nous amènent à la conclusion inverse.

La hausse substantielle du déficit structurel est en bonne partie liée à la correction inflationniste. Avec la baisse du taux d'inflation, cette correction a diminué de moitié depuis 1981-82, alors que le service de la dette a continué d'augmenter. Dans la mesure où les taux d'intérêt seraient anormalement élevés et où la correction inflationniste pourrait à nouveau augmenter, on se retrouve dans une situation assez paradoxale : le déficit structurel, pour une bonne part, pourrait bien être plus temporaire que le déficit conjoncturel ! Nos instruments d'analyse ne semblent pas tout à fait à point.

La dette fédérale

Si les corrections conjoncturelle et inflationniste permettent de réduire la taille du déficit à des fins analytiques, il reste qu'à chaque année le gouvernement s'endette au rythme du déficit réalisé. Il en résulte une accumulation de dette qui, ces dernières années, a été très rapide, même relativement au PNB. Selon une définition de la dette nette fédérale, elle est passée de 15% du PNB en 1975 à environ 40% en 1984². Il n'existe malheureusement pas de critères qui permettraient de déterminer une dette-cible. La réaction naturelle est alors de comparer la situation actuelle aux résultats passés. Cette comparaison place sous une lumière relativement avantageuse la situation actuelle. De 1926 à 1950, la dette fédérale a toujours excédé 40% du PNB. Elle représentait 65% du PNB au milieu des années 30 et excédait même la valeur du PNB durant les années de guerre. Par ailleurs, selon certaines projections³, le pourcentage actuel est appelé à croître pendant un certain temps encore pour éventuellement se stabiliser aux environs de 50%.

Mais il n'est pas évident qu'une comparaison semblable place la situation actuelle dans une perspective plus juste. On voit mal comment une période de guerre pourrait servir de guide à l'élaboration de la politique actuelle. D'autre part, les pourcentages de la grande dépression sont aussi trompeurs dans une certaine mesure. La dette relative était déjà élevée avant la dépression. Elle a crû moins rapidement qu'aujourd'hui et est retombée assez rapidement à son niveau initial. D'autre part, la fiscalité contemporaine est beaucoup plus lourde qu'elle ne l'était à l'époque et les possibilités de réduire le poids relatif de la dette sont nettement plus

2. J. McCallum, « La gestion du déficit fédéral », Communication à la Conférence économique nationale, mars 1985.

3. *Idem.*

faibles. À cet égard, les déficits actuels seraient moins préoccupants si la dépense gouvernementale et la fiscalité étaient plus faibles.

Quant aux projections selon lesquelles la dette fédérale se stabiliserait éventuellement aux environs de 50% du PNB, sans mesures restrictives nouvelles, il n'est pas évident qu'on doive s'en réjouir, à cause d'une particularité préoccupante. Les projections d'Informetrica⁴, pour prendre un exemple, supposent, sur toute la période considérée, un taux d'intérêt réel supérieur, par une bonne marge, au taux de croissance de l'économie. Le taux d'intérêt est même parfois trois fois plus élevé que le taux de croissance. De telles conditions font que la dette publique a naturellement tendance à augmenter plus rapidement que le PNB⁵. Les conditions de base vont donc dans le sens d'un accroissement continu du ratio dette-PNB, contrairement à ces projections.

Pour contrer cette évolution, il faudrait que le solde primaire, établi en omettant le service de la dette, soit excédentaire par une marge suffisante pour compenser l'écart entre le taux d'intérêt et le taux de croissance. Or le déficit primaire est de l'ordre de \$8 milliards en 1984, soit 2% du PNB. Peut-on vraiment compter qu'en l'absence de toute nouvelle mesure ce déficit se transformera assez rapidement en surplus? Même si le déficit conjoncturel est relativement élevé, les projections du taux de chômage ne suggèrent pas qu'il se résorbera rapidement. Dans un exercice purement illustratif, le Conseil économique de l'Ontario mentionne qu'en maintenant le déficit constant à \$30 milliards pour les prochaines années, le ratio dette-PNB atteindrait 53% dans huit ans, en supposant que le PNB nominal augmenterait de 8% par an⁶. Mais le seul fait de contenir le déficit nécessite des mesures restrictives, parce que les intérêts sur la dette augmentent substantiellement à chaque année. Il est intéressant de noter à cet égard que le service de la dette a sensiblement augmenté de 1981 à 1983 en dépit d'une baisse marquée des taux d'intérêt nominaux. Il serait imprudent de prendre pour acquis que la dette relative se stabilisera d'elle-même.

Et il n'est pas dit qu'il faille se satisfaire d'un ratio de 50-55%, même si nous en avons connu de plus élevés dans le passé. Une statistique plus révélatrice à cet égard est le poids du service de la dette. Les intérêts sur la dette publique représentent 5,1% du PNB en 1984⁷ et leur poids relatif

4. *Idem.*

5. J. Tobin, « Budget Deficits, Federal Debt, and Inflation in Short and Long Runs », dans *Toward a Reconstruction of Federal Budgeting*, The Conference Board, N.Y., 1983. S. Coulombe, « Une analyse de la politique fiscale du gouvernement fédéral par l'examen des soldes budgétaires », *L'Actualité Économique, Revue d'analyse économique*, juin 1984.

6. Ontario Economic Council, *Deficits: How Big and How Bad?* Toronto, 1985.

7. Le rapport du service de la dette fédérale au PNB a été établi sur la base des données de la comptabilité nationale tirées de Statistique Canada, *Les comptes nationaux des revenus et des dépenses*, vol. 1, estimations annuelles 1926-1974, catalogue 13-531, et du ministère des Finances, *Revue économique*, avril 1984.

devrait continuer d'augmenter, à moins que le taux d'intérêt réel ne baisse substantiellement. De 1950 à 1975, le service de la dette fédérale a varié entre 1,6% et 2,3% du PNB. Même dans un passé plus reculé, le pourcentage maximum atteint a été de 4% en 1933 et de 3,7% en 1946. Le poids des déficits récents est donc plus lourd qu'il ne l'a jamais été dans le passé.

D'un point de vue légèrement différent, le service de la dette accaparerait 20% des dépenses fédérales, selon les comptes nationaux. C'est maintenant l'item individuel le plus important du budget fédéral. Les sommes consacrées à cette fin ont augmenté à chaque année de 20% et plus depuis 1975, sauf en deux occasions. Non seulement n'obtient-on aucun service en retour, mais il s'agit d'un poste budgétaire incontrôlable et potentiellement très instable, dépendant d'une variable largement déterminée à l'étranger et compliquant sérieusement la planification budgétaire. Avec la dette actuelle, une variation de 1% des taux d'intérêt peut faire varier le déficit de \$1 milliard.

LES CONSÉQUENCES DES DÉFICITS

Il ne suffit pas cependant de discuter de l'ampleur véritable du déficit et de la dette publique pour en conclure qu'il faut agir. Il est aussi nécessaire d'en examiner les conséquences. Un argument fréquemment avancé veut que le déficit n'entraîne pas d'effet d'éviction; d'autre part, toute politique restrictive résulterait en une création de chômage, à une période où le chômage est déjà trop élevé.

L'effet d'éviction est peut-être trop souvent discuté dans une perspective de court terme: on s'intéresse surtout à la possibilité que la hausse des taux d'intérêt, ou du taux de change dans une petite économie ouverte, vienne compenser l'effet expansionniste présumé du déficit budgétaire. Il serait peut-être plus utile d'examiner la question dans une perspective un peu plus longue.

Si l'emprunt public déloge l'investissement privé, l'économie dispose d'un stock de capital réduit et le revenu national futur est amoindri. Mais l'alternative à ce scénario donne un résultat similaire. Si l'emprunt public incite les emprunteurs privés à emprunter à l'étranger, le stock de capital n'est pas réduit. La production future est maintenue, mais une proportion accrue des revenus futurs doit servir au service de la dette externe. Dans les deux cas, les revenus futurs disponibles sont réduits, quoique de moindre façon dans le deuxième cas dans la mesure où le taux de rendement obtenu sur l'investissement excède le taux d'intérêt sur l'emprunt à l'étranger.

Finalement, tout exercice de restriction budgétaire est souvent présenté comme devant inévitablement nuire à court terme à l'activité écono-

mique et qu'il est contre-indiqué à une période où le taux de chômage est déjà très élevé. Une première difficulté avec ce point de vue est que, si on refuse toute action maintenant à cause du chômage élevé, il faut se demander quand il sera possible d'agir, puisque la majorité des prévisions laissent entrevoir un taux de chômage élevé pour une période prolongée. On ne pourrait alors entreprendre un programme de restrictions budgétaires avant trois ou quatre années encore. La situation budgétaire du gouvernement fédéral risque alors d'être plus délicate, plus difficile à redresser.

Deuxièmement, l'effet macroéconomique du budget ne dépend pas uniquement de l'ampleur du solde budgétaire, mais aussi de la structure budgétaire, de la composition des dépenses, des préférences fiscales et des impôts. En choisissant attentivement ses cibles, le gouvernement pourrait minimiser l'impact sur le chômage de son programme de restrictions budgétaires. Comme certaines études l'ont suggéré, la bonification du régime d'assurance-chômage aurait eu pour effet d'accroître le chômage mesuré. Voilà un cas où une augmentation du déficit a pu créer du chômage. Il n'est pas évident que l'activité économique souffrira de l'élimination de certaines préférences fiscales comme les REEL, surtout si le gouvernement libéralise les conditions de liquidation de ces régimes. Il n'est pas évident que les préférences fiscales accordées aux entreprises ont pour effet principal un accroissement, plutôt qu'une réallocation, des investissements⁸. Un programme d'assainissement budgétaire ne passe donc pas inévitablement par une hausse du chômage.

La conjoncture actuelle ne paraît pas à ce point mauvaise, en dépit du chômage, qu'on ne puisse entreprendre une politique de restrictions budgétaires. Mieux vaudrait assainir maintenant de façon à dégager une marge de manoeuvre que d'avoir les mains liées dans l'éventualité d'une récession. D'autre part, la conjoncture politique n'a jamais, et ne sera probablement jamais, aussi favorable. Si le présent gouvernement fédéral s'avère incapable d'agir maintenant, et il en a souvent donné des signes, quel gouvernement le pourra?

Considérant que la dépense du secteur public consolidé atteint pratiquement 48% du PNB, en partie mais non seulement en raison du service de la dette, il semble clair qu'il faille principalement agir du côté de la dépense, même si à l'origine la série récente de déficits est associée à l'indexation de l'impôt sur le revenu. Mais le débat sur l'universalité ayant avorté prématurément et les dépenses fédérales apparaissant assez difficiles à contrôler, on peut anticiper qu'une bonne part de l'effort résultera en une hausse du fardeau fiscal. Il est à souhaiter alors qu'il soit axé sur la réduction des dépenses fiscales.

8. R. Bird & C. Green, « Government Intervention in the Canadian Economy: A Review of the Evidence », Institute for Policy Analysis, University of Toronto, mars 1985.

LE DÉFICIT FÉDÉRAL
(millions de dollars)

| Année | (1) Déficit observé | (2) Déficit conjoncturel | (3) Déficit structurel | (4) Correction inflationniste | (5) Déficit corrigé |
|-------|---------------------------|--------------------------------|------------------------------|-------------------------------------|---------------------------|
| 1975 | 3805 | (22) | 3827 | 810 | 3017 |
| 1976 | 3391 | (760) | 4151 | 1039 | 3112 |
| 1977 | 7303 | 467 | 6836 | 1081 | 5755 |
| 1978 | 10626 | 854 | 9772 | 1552 | 8220 |
| 1979 | 9131 | 358 | 8773 | 4193 | 4580 |
| 1980 | 9880 | 1806 | 8074 | 4659 | 3415 |
| 1981 | 6984 | 1561 | 5423 | 6136 | (713) |
| 1982 | 20502 | 9040 | 11462 | 5615 | 5847 |
| 1983 | 24457 | 11024 | 13433 | 3301 | 10132 |
| 1984 | 29618 | 11000* | 18618* | 3300* | 15318* |

SOURCE : Ministère des Finances, *Revue économique*, avril 1984.

*Approximations de l'auteur.

() indique un surplus.